

VORWORT

Seit zwanzig Jahren kooperieren die heutige Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und der Deutsche Gewerkschaftsbund. Die Einrichtung einer "Kooperationsstelle Hochschule - Gewerkschaft" an der im Jahre 1974 gegründeten Universität Oldenburg war in Deutschland die erste dieser Art.

Ziel und Zweck der Kooperationsstelle war und ist es, Probleme des Arbeitsmarktes in Forschung, Lehre und Studium einzubeziehen und der Arbeitnehmerschaft relevante wissenschaftliche Ergebnisse zu vermitteln. Im Rahmen dieser Aufgabenstellung steht sie sowohl den Organisationen, Einrichtungen und Mitgliedern der Universität wie den Gewerkschaften - organisierte Hilfe bietend - zur Verfügung.

Aus dem bei der Gründung im Jahre 1974 heftig umstrittenen Vorhaben ist inzwischen eine Einrichtung geworden, die bedeutsame regional- und strukturpolitisch wichtige Aufgaben weit über die Grenzen des Einzugsgebietes der Universität Oldenburg übernahm, und die an zahlreichen Hochschulstandorten inzwischen Nachahmer fand.

Wir veröffentlichen in dieser Ausgabe der Oldenburger Universitätsreden den Text eines Vortrages, den Professor Dr. Alexander Krafft und Dr. Günter Ulrich, Angehörige des Instituts für Soziologie der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, am 27. Januar 1995 aus Anlaß des 20jährigen Bestehens der Kooperationsstelle gehalten haben. Ihre Überlegungen stehen zudem im Kontext eines Forschungsprojektes, das sich mit Problemen der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik befaßt.

Die Autoren gehen von zwei Thesen aus: Zum einen wird immer deutlicher, daß eine zentrale Steuerung gesellschaft-

licher Prozesse ihre Ziele unter systematischen Gesichtspunkten nur ungenau erreicht. Zum anderen müssen wegen der knappen finanziellen Mittel des Bundes und der Länder in den Regionen mehr denn je endogene Entwicklungspotentiale mobilisiert und genutzt werden, um der wirtschaftlichen und sozialen Verschlechterung der Lebensverhältnisse entgegenzuwirken.

Beiden Momenten soll das Konzept der Regionalisierung der Wirtschaftspolitik Rechnung tragen.

Die Autoren zeigen am Beispiel der Regionalkonferenz Ost-Friesland, welche Schwierigkeiten, aber auch welche Chancen sich für die in der Konferenz vertretenen Akteure ergeben, wenn sie sich auf den Versuch einlassen, die Entwicklung einer Region nach eigenen Leitbildern gemeinsam zu gestalten.

Oldenburg, im Februar 1995

Prof. Dr. Friedrich W. Busch

ALEXANDER KRAFFT
GÜNTER ULRICH

*Die Bedeutung von Regionalkonferenzen für
strukturschwache Gebiete
(am Beispiel der Region Ost-Friesland)*

1 Vorbemerkung

Der rasche ökonomische Strukturwandel im Gefolge der Globalisierung des Handels- und Kapitalverkehrs bringt die Gefahr mit sich, daß periphere Gebiete nicht mehr mit der Entwicklung Schritt halten können und von den aufstrebenden Agglomerationszentren in Europa, Amerika und Asien abgehängt werden. Dabei steht zwar nicht der Standort Deutschland in seiner Gesamtheit zur Disposition, wohl aber die eingespielte regionale Arbeitsteilung, die den peripheren Regionen wenigstens noch eine Nischenfunktion innerhalb der nationalen Ökonomie eingeräumt hat. Zugleich muß aufgrund der hohen Staatsverschuldung perspektivisch mit einer drastischen Verringerung der Transferleistungen gerechnet werden, die bisher für eine akzeptable Ausgestaltung der Lebensverhältnisse in diesen Regionen gesorgt haben. Unter diesen Umständen sind innovative politische Strategien gefragt, die eine dauerhafte Ausgrenzung peripherer Regionen verhindern können.

Wir wollen im folgenden beschreiben, wie die wichtigsten Akteure einer peripheren Region - nämlich der Region Ost-Friesland¹ - auf den wachsenden Problemdruck reagieren und

¹ Wenn im folgenden von Ost-Friesland die Rede ist, handelt es sich nicht um die historische Region Ostfriesland in den Grenzen des früheren

neue Formen der Zusammenarbeit erproben, um eine effektivere Nutzung regionaler Potentiale zu ermöglichen.

2 Zwei Gesichter Ostfrieslands

Folgt man den Indikatoren, die bei der Abgrenzung der Fördergebiete im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur" zugrunde gelegt werden, dann muß Ost-Friesland als strukturschwache Region bezeichnet werden.² Nehmen wir als Beispiel die Arbeitsplatzentwicklung: Zwischen 1970 und 1987 gingen in der Land- und Forstwirtschaft mehr als 12.000 und im produzierenden Gewerbe 17.000 Arbeitsplätze verloren, ein Rückgang, der durch den Zuwachs im Dienstleistungsbereich (+ 24.000) nicht kompensiert werden konnte. An dieser Entwicklung hat sich bis heute nichts geändert. Im Gegenteil: Der VW-Konzern als größter industrieller Arbeitgeber in der Region hat im Jahre 1994 eine drastische Reduktion seines Arbeitsplatzvolumens eingeleitet. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Betriebsgrößenstruktur. Wenn man von den industriellen Zentren in Emden und Wilhelmshaven absieht, ist das produzierende Gewerbe durchweg kleinbetrieblich strukturiert. Großbetriebe, sofern es sie überhaupt gibt, fungieren meist als Zweigwerke ohne eigene Forschungs- und Entwicklungsabteilung. Dementsprechend niedrig ist die Summe der F&E-Mittel, die im Rahmen der Technologiepolitik des Bundes für die Region zur Verfügung gestellt werden.³

Der Brutto-Jahreslohn, ein weiterer Indikator, liegt je Einwohner etwa 20 - 25 % unter dem Bundesdurchschnitt; eine Angleichung an das westdeutsche Einkommensniveau ist

Regierungsbezirks Aurich, sondern um die sog. "Ostfriesische Halbinsel", d.h. um den Raum Ost-Friesland unter Einschluß der Stadt Wilhelmshaven und des Landkreises Friesland.

² Vgl. Huebner u.a. 1992; Groth u.a. 1993; Hirschenauer 1994.

³ Vgl. Jung u.a. 1993: 231.

nicht zu erkennen. Die Qualifikation der Erwerbspersonen (gemessen an der Art des Schulabschlusses) ist relativ gering; dies hängt nicht nur mit der geringen Zahl der weiterführenden Schulen zusammen, sondern auch mit dem ungenügenden Angebot an qualifizierten Arbeitsplätzen.

Besonders deutlich werden die Defizite der Region, wenn man sich mit der Entwicklung und Struktur der Arbeitslosigkeit befaßt. Ost-Friesland gilt seit vielen Jahren als Region mit der höchsten Arbeitslosenquote in ganz Westdeutschland. Sie liegt, mit saisonalen Schwankungen, etwa 5 - 10 Prozentpunkte über dem Durchschnitt in den alten Bundesländern. Dabei sind es vor allem die Jugendlichen, die zu den arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen zählen.

Ost-Friesland hat aber auch noch ein anderes Gesicht, was jeder bestätigen kann, der mit offenen Augen durch das Land fährt und mit den Menschen ins Gespräch kommt. Familienbindung, nachbarschaftliche Beziehungen und Vereinsleben sind in der Region stark ausgeprägt. Deshalb beklagen sich die Arbeitslosen zwar über materielle Einbußen, leiden aber weniger unter sozialer Isolation und Stigmatisierung als in anderen Teilen Deutschlands.⁴ Die Mobilität der Arbeitskräfte ist gering oder zumindest nicht so hoch, wie man vielleicht nach Lage des Arbeitsmarktes erwarten könnte. Trotz des geringen Arbeitsplatzangebots zieht es die Jugendlichen nicht in die Ferne; und wenn ihnen dann doch keine andere Wahl bleibt, kehren viele, sobald sich eine Gelegenheit bietet, wieder nach Ost-Friesland zurück.

Schaut man sich die regionalen Lohnstrukturen an, dann fallen große Diskrepanzen ins Auge. Auf der einen Seite müssen sich die Arbeitnehmer in den meisten Wirtschaftszweigen und Branchen mit einem vergleichsweise geringen Brutto-Einkommen zufriedengeben; auf der anderen Seite zählen die

⁴ Vgl. IWG 1989: 198 ff.

Arbeiter bei VW, dem größten Arbeitgeber in der Region, zu den Spitzenverdienern der deutschen Industriearbeiterschaft⁵. Darüber hinaus wird die reale Einkommenssituation in Ost-Friesland von zwei Faktoren geprägt, die häufig bei der Bewertung der sozio-ökonomischen Lage außer Acht gelassen werden: Zum einen weisen kundige Beobachter auf den hohen Stellenwert von Eigenarbeit und Schattenwirtschaft hin⁶; zum anderen liegen die Preise für Konsumgüter und privaten Wohnungsbau auf einem relativ niedrigen Niveau.

Ost-Friesland kennt keine mit den Ballungsregionen vergleichbare Wohnungsnot. So leben z.B. leben 77 % der Leerer Wohnbevölkerung in Einfamilienhäusern.⁷ Sozialwohnungen werden eigentlich nur in Emden und Wilhelmshaven benötigt. Die Mieten liegen weit unter dem Bundesdurchschnitt.⁸ Da sich die Wohnungen durchweg in Privatbesitz befinden, sind auch die nötigen Voraussetzungen gegeben, um durch Vermietung und Verpachtung am einträglichen Fremdenverkehrsgeschäft zu partizipieren.

Auffällig ist die Existenz einer Alltagskultur, die ungeachtet des überwältigenden Medienangebots immer noch einen Kern regionaler Identität⁹ bewahrt: Das Teezeremoniell, das Boßeln, nicht zu vergessen die friesische Sprache, die selbst für einen Plattdeutschen kaum zu verstehen ist. Es ist wohl nicht ganz abwegig, wenn man diese Alltagskultur in Verbindung mit dem Fremdenverkehr als relevanten Wirtschaftsfaktor nutzen möchte.

⁵ Zumindest bis zur Einführung der Viertagewoche im Jahre 1994.

⁶ Vgl. Jessen u.a. 1988.

⁷ Vgl. IWG 1989: 182.

⁸ Vgl. Jung u.a. 1993: 84.

⁹ Vgl. dazu die differenzierte Analyse von Danielzyk/Krüger (1994).

Zur regionalen Lebensqualität gehört auch die in weiten Bereichen intakte Natur. Größere Schwefel- und Stickoxidemissionen lassen sich beispielsweise nur im Raum Wilhelmshaven nachweisen.¹⁰ Bei der Nutzung regenerativer Energiequellen könnte Ost-Friesland eine wichtige Rolle spielen. Schon jetzt stammt ein erheblicher Teil der Windenergie Deutschlands aus dieser Region. Dieses endogene Potential soll nach der Vorstellung der Landesregierung in Zukunft auf das Fünffache ausgeweitet werden. Umweltschützer vor Ort stehen hier in einem Zwiespalt: Einerseits möchten sie dieses Potential genutzt wissen, andererseits warnen sie vor einer Zerstörung des Landschaftsbilds und vor einer Gefährdung des Vogelflugs.

Lebensqualität, soziale Integration, regionale Identität und zukunftssträchtige ökologische Ressourcen, so kann man zusammenfassen, machen das zweite Gesicht Ost-Frislands aus; sie müssen bei der Bewertung der Gegenwart und bei der Gestaltung der Zukunft der Region berücksichtigt werden. Modernisierungsstrategien, die allein auf eine Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen setzen, greifen demgegenüber zu kurz; sie verschütten womöglich das natürliche und soziale "Kapital", von dem die Zukunft der Region abhängt.

Die beiden Gesichter Ost-Frislands sind natürlich nicht unabhängig voneinander. So gibt es z.B. die Hypothese, daß die ökonomische Strukturschwäche der Region ganz wesentlich aus der spezifisch ostfriesischen Lebensart zu erklären sei.¹¹ Wir können diesen Fragen hier nicht nachgehen. Sicher ist zumindest, daß sich die in Ost-Friesland erreichte Lebens-

¹⁰ Vgl. Jung u.a. 1993: 245.

¹¹ Vgl. IWG 1989. Siehe auch die zusammenfassende Darstellung der Forschungsergebnisse bei Miegel (1991).

qualität nur bewahren läßt, wenn dramatische ökonomische Strukturbrüche vermieden werden.

Ost-Friesland ist trotz seiner peripheren Lage keine von der Welt abgeschottete Insel, sondern wird massiv von globalen Trends im ökonomischen und kulturellen Bereich beeinflußt. Veränderte Marktbedingungen und neue Lebensstile wirken auf die von uns skizzierten regionalen Strukturen ein und machen Anpassungsleistungen notwendig, die vor wenigen Jahren noch in den Bereich der Utopie verwiesen worden wären.

Dabei muß **ein** exogener Faktor besonders hervorgehoben werden. Aufgrund der schwierigen Haushaltslage von Bund und Land ist mit einer Verringerung der Transferleistungen, einer Verschlechterung der Förderkonditionen und einer kritischen Überprüfung der regionalen Förderpolitik insgesamt zu rechnen. Das bedeutet: Ost-Friesland ist in Zukunft viel stärker als bisher auf die Mobilisierung eigener Ressourcen und Fähigkeiten angewiesen. Wie die Geschichte der Strukturkonferenz Ost-Friesland zeigt, müssen dazu neue Formen der Kooperation und der Konfliktaustragung entwickelt und institutionalisiert werden. Das bedeutet: Abschied von der traditionellen Kirchtumspolitik und Bürgermeisterkonkurrenz, Abschied aber auch von einer "Empfängermentalität", die auf eine Fortsetzung der bisher so kontinuierlich fließenden Transferleistungen vertraut. Damit ändern sich - zumindest tendenziell - auch die Grundlagen der Regionalpolitik: An die Stelle lokaler Eifersüchteleien tritt die regionale Selbstorganisation der relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure.

3 Das Konzept der Regionalisierung und die Entstehung der Strukturkonferenzen

Regionale Differenzierungsprozesse folgen keinem Naturgesetz, sondern sind in bestimmten Grenzen durch politisches

Handeln, durch das Handeln politischer und gesellschaftlicher Akteure beeinflussbar. Deshalb müssen Bund, Länder und Kommunen alle verfügbaren Mittel einsetzen, um den wirtschaftlichen Niedergang und die nachfolgende Verschlechterung der Lebensverhältnisse in den peripheren Regionen zu verhindern. Oder, positiv formuliert: Sie müssen die Voraussetzungen schaffen, um eine eigenständige, an den Fähigkeiten und Bedürfnissen der Bewohner anknüpfende Regionalentwicklung zu ermöglichen.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, welche Mittel und Instrumente überhaupt für ein solches Ziel mobilisiert werden können. Wie die steuerungspolitische Diskussion in den letzten beiden Jahrzehnten gezeigt hat, sind die vorhandenen staatlichen Interventionsformen wenig geeignet, um zielgenau auf eine Veränderung der gesellschaftlichen Verhältnisse hinzuwirken.¹² Dies läßt sich am wichtigsten regionalpolitischen Förderinstrument, der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW), zeigen. Obwohl seit 25 Jahren erhebliche Summen für eine Angleichung der Lebensverhältnisse in den Regionen aufgewendet worden sind, ist es bisher nicht gelungen, den Abstand zwischen prosperierenden und peripheren Regionen in nennenswerter Weise zu verringern.

Die Gründe für dieses "Politikversagen" können in drei Punkten¹³ zusammengefaßt werden: Erstens fehlt es dem Staat (d.h. in diesem Falle: Bund und Ländern) an den nötigen Informationen über die Verhältnisse "vor Ort"; deshalb gehen politische Eingriffe oft fehl oder führen zu Nebenwirkungen, die zuvor nicht bedacht worden sind. Zweitens wird mit standardisierten Förderzielen und Instrumentalvariablen operiert,

¹² Diese Auffassung wird von Gegnern wie Befürwortern der Systemtheorie geteilt. Vgl. etwa Wiesenthal 1994; Ulrich 1994.

¹³ Vgl. auch die Kritik an der zentralistischen Politikkonzeption der GRW bei Klemmer (1987).

die häufig an der spezifischen Problemlage in den Regionen vorbeizielten. Drittens werden die Akteure vor Ort erst in der Phase der Implementation einbezogen; sie haben keine Möglichkeit, ihre Handlungsstrategien und Projekte aufeinander abzustimmen und damit zu einer Steigerung der Effizienz der Maßnahmen beizutragen.

Hier setzt nun das Konzept einer Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik¹⁴ an: Die Attraktivität der Regionen im weltweiten Standortwettbewerb soll - so die Idee - durch eine Förderung endogener Entwicklungspotentiale erhöht werden. Es geht also nicht mehr in erster Linie darum, externes Kapital anzulocken; statt dessen sollen die Regionen ihre je besonderen "Begabungen" und Standortvorteile herausarbeiten und nutzbar machen. Hieran schließt sich ein zweiter Gedanke an. Der Staat kann nicht mit genügender Sicherheit wissen, wo diese Begabungen liegen. Deshalb müssen sich die gesellschaftlich relevanten Akteure in den Regionen zusammentun, um sich in einer gemeinsamen Anstrengung über eine genauere Spezifizierung und Förderung der endogenen Potentiale zu verständigen. Dabei wird die Kooperation der regionalen Akteure selbst zu einer wichtigen Produktivkraft: Im Konsens zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Verbänden können, so hofft man, strukturelevante Projekte aufeinander abgestimmt und negative externe Effekte einzelner Maßnahmen schon im Ansatz vermieden werden. So entsteht jener regionalpolitische "Mehrwert", der sich bei der Gemeinschaftsaufgabe partout nicht einstellen wollte.

Wie konnte diese lange Zeit bloß im innerwissenschaftlichen Raum kursierende Konzeption auf die politische Agenda¹⁵ geraten? Zum einen werden die Landesregierungen von Nord-

14 Vgl. Kruse 1990; Fürst 1993.

15 Vgl. zum Folgenden Krafft/Ulrich 1992: 25 ff.

rhein-Westfalen und Niedersachsen bei strukturpolitisch relevanten Projekten immer stärker mit dem Widerstand regionaler und lokaler Interessengruppen konfrontiert. Man denke nur an die umstrittene Vertiefung der Ems, den Bau der Mercedes-Teststrecke bei Papenburg oder den Bau der Erdgasleitung durch das Wattenmeer. Deshalb erscheint die Regionalisierung aus landespolitischer Sicht als geeignetes Mittel, um die Obstruktionspotentiale der regionalen Akteure zu neutralisieren und auf ein gemeinsames Ziel auszurichten. Zum anderen sind die Landesregierungen angesichts der knapper werdenden finanziellen Mittel gezwungen, sich um eine Effizienzsteigerung der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik zu bemühen. Da müssen auch institutionelle Reformen ins Auge gefaßt werden - vor allem dann, wenn es in einigen Regionen brennt und die klassischen Mittel der Regionalpolitik versagen. So ist es wohl kein Zufall, daß der Beginn der Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen mit der Krise in der Montanindustrie zusammenfällt (1987). Nach den ersten positiven Erfahrungen mit der sog. "Zukunftsinitiative Montanregionen" (ZIM)¹⁶ wurde das Modell dann 1989 auf das ganze Land übertragen. Inzwischen gibt es in NRW 15 Regionalkonferenzen, in denen die wichtigsten Akteure aus Politik und Gesellschaft zusammenarbeiten.¹⁷ Vorrangiges Ziel, so die Vorgabe der Landesregierung, ist die Formulierung regionaler Leitbilder und Entwicklungskonzepte (REK), die dann im nächsten Schritt als Grundlage für die Erstellung strukturpolitisch relevanter Projekte dienen sollen.

Diese Leitbilder und Entwicklungskonzepte geben auf der einen Seite ein breites Spektrum regionaler und lokaler Inter-

¹⁶ Vgl. Hesse u.a. 1991.

¹⁷ Zur Analyse der Regionalisierungspolitik in NRW vgl. Waniek 1990; Heinze/Voelzkow 1991; EfaS 1992; Forth/Wohlfahrt 1992; Fürst 1994; Voelzkow 1994.

essen wieder; jeder Konferenzteilnehmer ist naturgemäß bestrebt, seine Wertvorstellungen und Ziele bei der Leitbildformulierung unterzubringen. Auf der anderen Seite stehen die Teilnehmer aber auch unter einem Einigungszwang, denn sie müssen sich auf eine gemeinsame Beurteilung der regionalen Situation und auf eine von allen geteilte Vision der weiteren Regionalentwicklung verständigen. Daraus ergeben sich Probleme und Chancen für die weitere Gestaltung des Regionalisierungsprozesses. Probleme, weil divergierende Interessen oft durch faule verbale Kompromisse glattgebügelt werden; Chancen, weil nicht nur die wirtschaftsnahe Infrastruktur, sondern auch "weiche" soziokulturelle Faktoren - Mentalitäten, Werte, Traditionen - in den Blick geraten. Leitbilder lassen sich eben nicht auf wirtschaftsstrukturelle Aspekte reduzieren, sondern müssen stets beide Gesichter einer Region, also auch die soziale Umwelt berücksichtigen, in die das wirtschaftliche Geschehen eingebunden ist. Damit kann eine Leitbilddiskussion zugleich das Verständnis zwischen den Akteuren verbessern und kooperative Prozesse erleichtern. Wir werden später noch genauer auf diesen Punkt eingehen.

In Niedersachsen lassen sich erste Ansätze für eine Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre zurückverfolgen. Bei den damals eingerichteten Konferenzen in Ostfriesland und Südniedersachsen handelte es sich jedoch eher um punktuelle Großveranstaltungen und nicht um fest institutionalisierte Einrichtungen, die nach außen und innen als kollektive Akteure auftreten konnten. Das änderte sich erst im Jahre 1990, als sich die rot-grünen Koalitionspartner auf eine stärkere Regionalisierung der Regionalpolitik verständigten. Dessen ungeachtet konnte die erste Regionalkonferenz in Ost-Friesland erst 18 Monate später, im Dezember 1991, ins Leben gerufen werden.

Es ist hier nicht die Zeit, die Geschichte der Regionalisierungspolitik in Niedersachsen nachzuzeichnen.¹⁸ Deshalb nur einige resümierende Anmerkungen: Auffällig ist zunächst einmal die enorme Ungleichzeitigkeit im Regionalisierungsprozeß. Anders als in NRW, wo sich die Regionen zumindest formell innerhalb weniger Monate konstituierten, gibt es in Niedersachsen bis heute keine flächendeckende Einrichtung von Regionalkonferenzen. Die Landesregierung übt, wenn man es einmal positiv formulieren will, keinen Druck auf die regionalen Akteure aus, sondern stellt es ihnen frei, ob und in welcher Form sie auf regionaler Ebene zusammenarbeiten wollen. Dies entspricht durchaus den wissenschaftlich anerkannten Prinzipien der Selbstorganisation. Folgt man allerdings den Beobachtungen regionaler Akteure, dann ist die Haltung der Landesregierung weniger von wissenschaftlicher Einsicht als von Desinteresse geprägt: Die Ungleichzeitigkeit des Regionalisierungsprozesses wäre demnach Ausdruck der Tatsache, daß die Landesregierung der Regionalisierung keinen zentralen politischen Stellenwert (mehr?) beimißt.

Über die Gründe für dieses Verhalten kann man nur spekulieren. Ist die Landesregierung von den Ergebnissen der Regionalisierung enttäuscht? Dann hätte sie mehr tun müssen, damit die Regionalkonferenzen erfolgreich arbeiten können. Oder läßt sie sich weiterhin von einer zentralistischen Planungsphilosophie leiten, die der hierarchischen Spitze mehr Wissen, Einsicht und Entschlußkraft zutraut als den "provinziellen" Akteuren vor Ort? Dann sollte sie sich vielleicht von neueren Entwicklungstendenzen in der Privatwirtschaft anregen lassen, wo Formen der Selbstorganisation - z.B. durch Einführung von Profit-Centern, Gruppenarbeit usw. - hoch in Kurs stehen. Oder fürchtet sie etwa die geballte Kraft koordi-

¹⁸ Vgl. als Überblick: Krafft/Ulrich 1992; Krafft/Ulrich 1994; Danielzyk 1994. Für den Raum Südniedersachsen siehe auch Huebner 1994; für die Region Braunschweig Blöcker/Lompe 1994.

nierter Lobbytätigkeit, die bisher aufgrund der vielzitierten Bürgermeisterkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften kaum zum Tragen kommen konnte? Oder, eine letzte Hypothese, ist Politik auf der Landes- und Bundesebene in diesen hektisch bewegten Zeiten gar nicht mehr in der Lage, sich auf die Realisierung langfristig angelegter Projekte (und dazu zählt die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik) einzulassen? Dann wäre es um so dringlicher, die Landespolitik durch Dezentralisierung und Regionalisierung zu entlasten und für übergreifende Problemstellungen freizumachen.

Fragen über Fragen. Klar scheint zumindest, daß die Landesregierung nicht genug tut, um den Prozeß der Regionalisierung voranzubringen. Sie hat zwar die Bezirksregierungen als Ansprechpartner für die Regionalkonferenzen nominiert, scheut aber selbst den Dialog mit den Regionen. Sie sichert zwar eine prioritäre Förderung jener Projekte zu, die von den Konferenzen vorgeschlagen werden, läßt aber das eingespielte Förderverfahren weiterlaufen. Sie unterstellt zwar, daß die Abstimmung der regionalen Akteure im Rahmen der Konferenzarbeit zu einer Effizienzsteigerung der Strukturpolitik führt, kommt aber bei der interministeriellen Integration von Förderprogrammen und Fachpolitiken nicht voran.

An dieser Stelle ist allerdings eine Einschränkung angebracht. So sinnvoll die Unterstützung der Landesregierung bei der Konstitution der Konferenzen ist - man kann von ihr doch nicht verlangen, daß sie den Regionen vorschreibt, wie sie den Prozeß der Selbstorganisation zu gestalten haben. Und man kann auch nicht erwarten, daß sie jene Akteure mit Geld überschüttet, die sich auf das "Abenteuer" einer Kooperation einlassen. Wichtig ist vielmehr, daß die Landesregierung den Regionen signalisiert, daß sie es mit der Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik ernst meint. Unter dieser Voraussetzung liegt es allein in der Hand der regionalen Akteure, ob es ihnen gelingt, sich auf gemeinsame Ziele zu

verständigen und längerfristig haltbare Kooperationsbeziehungen einzugehen.

Im übrigen hat die zögerliche Haltung der niedersächsischen Landesregierung ja auch einen Vorteil. Anders als in Nordrhein-Westfalen, wo die Regionalisierung unter hohem Zeitdruck durchgeführt (um nicht zu sagen: "durchgepeitscht") wurde, bietet sich in Niedersachsen die Gelegenheit, eine Vielzahl institutioneller und organisatorischer Varianten zu besichtigen und auf ihre Effizienz zu prüfen.

4 Die Arbeit der Regionalkonferenzen aus der Sicht der Teilnehmer

Eine abschließende Einschätzung und Bewertung des Regionalisierungsprozesses ist gegenwärtig noch nicht möglich. In NRW haben sich die Regionalkonferenzen in ihrer gegenwärtigen Form erst vor 5-6 Jahren konstituiert. Die Formulierung Regionaler Entwicklungskonzepte, die nach den Vorstellungen der Landesregierung als Grundlage der weiteren Arbeit dienen sollen, dauert in einigen Regionen bis auf den heutigen Tag an. In Niedersachsen lassen sich die Ergebnisse und Perspektiven der Regionalisierung noch viel weniger abschätzen. Die Strukturkonferenz Ost-Friesland als Vorreiter des Regionalisierungsprozesses kann inzwischen auf eine dreijährige Geschichte zurückblicken. In einigen anderen Regionen sind vergleichbare Entwicklungen gerade erst in Gang gekommen.

Dessen ungeachtet zeigen sich bei der Beobachtung der Konferenzarbeit schon jetzt bestimmte Grundmuster und Entwicklungstendenzen, die eine vorsichtige Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen von Regionalkonferenzen erlauben.¹⁹

¹⁹ Unsere Darstellung basiert auf Experteninterviews, die wir 1994 im Rahmen eines vom Niedersächsischen Wissenschaftsministerium geförderten Forschungsprojekts in der Region Ost-Friesland durchgeführt haben.

Grundsätzlich können bei einer solchen Fragestellung zwei Kriterien angewandt werden: Zum einen, in funktionaler Hinsicht, stellt sich die Frage, ob die Arbeit der Konferenzen tatsächlich, wie von der Landesregierung erhofft, zu einer Effizienzsteigerung der Wirtschafts- und Strukturpolitik geführt hat. Zum anderen, in demokratietheoretischer Hinsicht, muß gefragt werden, ob die Konferenzen bzw. die in ihnen versammelten Akteure überhaupt legitimiert sind, über regionalpolitische Angelegenheiten zu entscheiden. Wir werden uns im folgenden vor allem mit dem ersten Problemkomplex beschäftigen. Da die beiden Fragen aber in einem engen Zusammenhang stehen, ist es an einigen Stellen notwendig, auch auf das Problem der Legitimation einzugehen.

Lassen wir zunächst die Konferenzteilnehmer selbst zu Worte kommen. Die Vertreter der Gebietskörperschaften, d.h. der angeschlossenen Landkreise und kreisfreien Städte, zeichnen ein überwiegend positives Bild des Regionalisierungsprozesses. Zum einen, so unsere Gesprächspartner aus Politik und Verwaltung, führt die Arbeit in der Strukturkonferenz zu einer besseren Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften. Die von der Finanzkrise gebeutelten Kreise und Städte erhalten so die Möglichkeit, ihre infrastrukturellen Leistungen zu koordinieren, ohne Abstriche am bestehenden Dienstleistungsangebot vornehmen zu müssen. Als herausragende Beispiele werden genannt: ein regional abgestimmtes ÖPNV-Konzept, die Sicherung regionaler Gemeinschaftseinrichtungen sowie die Abstimmung hinsichtlich der Ausstattung der Kreiskrankenhäuser. Zum anderen hat sich die Konferenz nach Einschätzung der kommunalen Mitglieder als Instrument der gemeinsamen Interessenvertretung gegenüber Land, Bund und EU bewährt. Ohne die Konferenz wäre der Umfang der akquirierten Mittel vermutlich deutlich niedriger ausgefallen.

Folgt man dieser Einschätzung, dann präsentiert sich der Prozeß der Regionalisierung überwiegend als ressortgebundene Verwaltungsangelegenheit. Es werden zwar viele Projekte

angedacht und auf den Weg gebracht; was aber fehlt, so die Selbstkritik unserer Gesprächsteilnehmer, ist eine Integration dieser Mosaiksteine in ein ressortübergreifendes, an den regionalen Entwicklungspotentialen orientiertes Gesamtkonzept. Dies soll jetzt mit der Erstellung eines regionalen Leitbilds nachgeholt werden.

Ein anderer Aspekt der Konferenzarbeit wird von den kommunalen Teilnehmern eher beiläufig registriert: die Tatsache nämlich, daß die mit der Strukturkonferenz eingeleitete Vernetzung regionaler Organisationen und Verbände selbst als zentraler Parameter des Regionalisierungsprozesses angesehen werden muß. Der durch die regionale Netzwerkbildung entstehende "Prozeßnutzen" geht möglicherweise weit über das hinaus, was materialiter bisher als Ergebnis der Konferenzarbeit vorliegt.

Dies gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen kommunalen Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Gruppen, sondern auch für die Beziehungen zwischen den Kreisen und Städten selbst. Die Konferenz hat offenkundig zu einer erheblichen Intensivierung der Kontakte zwischen den Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften beigetragen. So gibt es mittlerweile monatliche Treffen, auf denen sich die Hauptverwaltungsbeamten und die politischen Repräsentanten der Kreise und Städte über Fragen von regionalem Interesse verständigen.

Fragt man nun bei den an der Strukturkonferenz beteiligten gesellschaftlichen Gruppen nach, dann fällt die Beurteilung der Konferenzergebnisse sehr unterschiedlich aus. Die Fachhochschulen und die "Ostfriesische Landschaft" können mit den bisher erzielten Resultaten durchaus zufrieden sein, weil sie in hohem Maße von der Lobbytätigkeit der Konferenz profitieren. Die IHK stand ursprünglich der Strukturkonferenz sehr ablehnend gegenüber - wohl auch deshalb, weil sie aus ihrer zentralen Stellung in der alten Ostfriesland-Konferenz

herausgedrängt wurde und hinter die Gebietskörperschaften ins zweite Glied zurücktreten mußte. Heute betrachtet sie die Einrichtung der Strukturkonferenz als (wenngleich bescheidenen) Fortschritt, weil nun prinzipiell die Möglichkeit besteht, Maßnahmen im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur zu koordinieren und auf regionaler Ebene abzustimmen. Allerdings wird kritisch angemerkt, daß sich die Konferenz gerade bei zentralen Infrastrukturprojekten aus der Diskussion heraushält.

Während die IHK durchaus einige positive Ansätze bei dem gegenwärtig ablaufenden Regionalisierungsprozeß erkennen kann, sind die Gewerkschaften und Umweltschutzverbände von den Ergebnissen der Strukturkonferenz frustriert und stellen inzwischen sogar die weitere Mitarbeit in Frage. Die Umweltschutzverbände haben sich zunächst trotz knapper finanzieller und personeller Ressourcen sehr engagiert an einigen Arbeitsgruppen der Konferenz beteiligt - vor allem natürlich bei Themen, die sich mit ökologischen Fragestellungen befassen. Der qualitativ herausragende Bericht der Arbeitsgruppe "Landschaftsschutz" ist denn auch im Konsens von der Konferenz gebilligt worden. Um so größer ist jetzt die Enttäuschung, weil die von der Arbeitsgruppe formulierten Vorschläge u.a. wegen der knappen Finanzmittel des Landes in der Luft hängen und auf die lange Bank geschoben werden. Arbeitsaufwand und Ergebnis stehen nach Auffassung der Umweltschutzverbände in keinem Verhältnis; sie sind gegenwärtig nur deshalb zu einer weiteren Mitarbeit bereit, weil sie die Konferenz als regionales Forum zur Artikulation ökologischer Interessen nutzen möchten.

Ebenso kritisch ist die Einstellung der Gewerkschaften. Nach ihrer Auffassung müssen die Ergebnisse des Regionalisierungsprozesses mit der Lupe gesucht werden. Gewiß - es ist inzwischen gelungen, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Kreisen und Städten zu institutionalisieren, und auch die Lobbytätigkeit der vereinten Gebietskörperschaften zeitigt die

schönsten Resultate. Aber, so der Einwand: Dies ist nicht auf die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik zurückzuführen. Man hätte die eben genannten Kooperationsergebnisse auch beobachten können, wenn es die Konferenz nie gegeben hätte.

Demgegenüber ist die Konferenz nach Auffassung der Gewerkschaften und der Umweltschutzverbände bei der Bewältigung des bei Konferenzbeginn vorgestellten Aufgabenkatalogs kaum vorangekommen. Entweder liegen die von den Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Projekte auf Eis, oder die Arbeitsgruppen haben so schlecht funktioniert, daß bis heute keine verwertbaren Ergebnisse vorliegen. Lediglich in einem Fall lassen sich detaillierte Resultate vorzeigen - nämlich bei der konzeptionellen Neugestaltung des regionalen ÖPNV. Doch weist gerade dieses Beispiel nach Ansicht der Gewerkschaften auf gravierende Demokratiedefizite im Prozeß der Regionalisierung hin. Vor allem wird moniert, daß die Gebietskörperschaften ein privates Planungsbüro mit der konzeptionellen Gestaltung und Umsetzung des Projekts beauftragt haben, ohne zuvor die Zustimmung der Konferenz einzuholen.²⁰

5 Möglichkeiten und Grenzen der Regionalisierung - eine Zwischenbilanz

Es ist wohl nicht weiter erstaunlich, wenn die Konferenzteilnehmer bei der Einschätzung der Erfolge des Regionalisierungsprozesses zu unterschiedlichen Resultaten gelangen. Bemerkenswert ist höchstens, wie weit die Einschätzungen der Teilnehmer auseinanderliegen. Und man wird sich fragen

²⁰ Die Übermacht der Gebietskörperschaften wird nicht nur von den Gewerkschaften, sondern von allen gesellschaftlichen Gruppen kritisiert. "Man könnte sich das Ganze", so einer unserer Gesprächspartner, "durchaus demokratischer vorstellen".

müssen, ob die Strukturkonferenz angesichts der tiefsitzenden Frustrationen bei Umweltverbänden und Gewerkschaften überhaupt noch eine Überlebenschance hat - als Konferenz nämlich, die alle relevanten Organisationen und Verbände vernetzt und für eine längerfristige regionale Zusammenarbeit mobilisiert.

Wir wollen an dieser Stelle auf eine Bewertung und Interpretation der vorliegenden Beobachtungsperspektiven verzichten. Die Frage, was die Strukturkonferenz **wirklich** und **objektiv** geleistet hat, läßt sich wohl auch mit den Mitteln der Wissenschaft nicht abschließend beantworten. Die Wissenschaft, wenn es überhaupt **die** Wissenschaft gibt, hat keinen privilegierten Zugang zur Wirklichkeit. Sie kann nur den vorhandenen Einschätzungen eine weitere, an wissenschaftlichen Kriterien orientierte Beurteilung hinzufügen, die sich dann wieder der Kritik der handelnden Akteure stellen muß.²¹ Statt dessen werden wir im folgenden der Frage nachgehen, wie sich der erkennbare Interessen- und Orientierungsdissens der Konferenzteilnehmer auf die Gestaltung des Regionalisierungsprozesses auswirkt.

Wie wir oben gesehen haben, zielt die Strategie der Landesregierungen darauf ab, regionale Entwicklungsmöglichkeiten zu fördern und Obstruktionspotentiale zu neutralisieren. Deshalb ist es nötig, alle gesellschaftlich relevanten, d.h. mit den entsprechenden Potentialen ausgestatteten Akteure in die Konferenzen einzubinden. Bei der Strukturkonferenz Ostfriesland sind z.B. die Kreise und kreisfreien Städte, die IHK und die Handwerkskammer, Gewerkschaften, Umweltschutzverbände, Fachhochschulen sowie die Ostfriesische

²¹ Ebenso wie die anderen gesellschaftlichen Teilsysteme verfügt auch die Wissenschaft über einen spezifischen Code, der die Kriterien der Beobachtung festlegt und nicht von vornherein mit den Spezialsprachen der Politik, des Rechts, der Ökonomie etc. kompatibel ist. Vgl. dazu Luhmann 1986.

Landschaft als kulturelle Institution vertreten. Gesellschaftliche Gruppen, die nicht organisiert sind bzw. denen kein bedeutsamer Einfluß auf die Regionalentwicklung zugeschrieben wird, müssen leider draußen bleiben. Eine solche Einbindung macht allerdings nur dann Sinn, wenn die beteiligten Akteure über entsprechende Gestaltungs- und Mitsprachemöglichkeiten verfügen. Hier können zwei Ebenen unterschieden werden: einmal die formellen Partizipationschancen, zum anderen die für eine inhaltliche Arbeit mobilisierbaren organisationsinternen Ressourcen.

Auf der formellen Ebene bietet sich zunächst das Konsensprinzip an: Entscheidungen werden nur getroffen, wenn sich alle Akteure unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Interessen auf ein gemeinsames Votum einigen können.²² Dieser Entscheidungsmodus ist wohlfahrtsökonomisch und demokratietheoretisch optimal: Niemand braucht eine gravierende Verschlechterung seiner Position hinzunehmen; die eigene Autonomie bleibt in jedem Falle gewahrt. Damit wird den Teilnehmern kein generelles Vetorecht zugesichert; sie haben aber die Gewähr, daß sie bei Entscheidungen, die mit ihren Organisationszielen unvereinbar sind, von den anderen nicht dominiert werden können. Deshalb gibt es für sie zumindest in dieser Hinsicht keinen Grund, die Konferenz zu verlassen und zu einer Politik der Obstruktion zurückzukehren.

Wie aber können konsensuelle Entscheidungen zustandekommen, wenn sich die Akteure von unterschiedlichen Orientierungen, Interessen und Strategien leiten lassen? Hier gibt es

²² Dies gilt für die Regionalisierungspolitik in beiden Bundesländern. Die Landesregierung von NRW hebt hervor: "Über die regionalen Entwicklungskonzepte wird in Regionalkonferenzen beraten und möglichst ein Konsens hergestellt." (MWMT 1990:4) Ebenso heißt es im Grundsatzpapier des Niedersächsischen Wirtschaftsministeriums: "es gilt das Konsensprinzip" (MW 1992:3) In der Satzung der Strukturkonferenz Ost-Friesland wird das Konsensprinzip zwar nicht ausdrücklich erwähnt; es hat sich aber als faktische Grundlage der Konferenzarbeit durchgesetzt.

grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Entweder begnügt man sich mit der Durchführung von Projekten, die für alle Akteure gleichermaßen vorteilhaft sind bzw. einige Akteure begünstigen, ohne den anderen Nachteile zu bringen. Dadurch würde allerdings das Ziel der Regionalisierung gefährdet, weil nicht mehr das ganze Spektrum regionalpolitisch sinnvoller Maßnahmen zur Verfügung stünde.²³ Oder aber es werden realistischere auch Projekte in Betracht gezogen, die zwischen Gewinnern und Verlierern diskriminieren. Dann müssen Verhandlungen aufgenommen werden, Bargaining-Prozesse einsetzen, bei denen die von den Entscheidungen ausgehenden Verteilungswirkungen durch Kompromißformeln, Ausgleichsregelungen oder Paketlösungen austariert werden. "Bargaining" hat nun allerdings in der Politik einen schlechten Klang; das klingt nach prinzipienloser Realpolitik und ist schon darum verdächtig, weil sich die Verhandlungen meist auf einer informellen Ebene abspielen und damit den Augen einer kritischen Öffentlichkeit entzogen sind. Deshalb war es bei unseren Interviews nicht einfach, unsere Gesprächspartner zu einer genaueren Darstellung solcher Kompromisse und "Tauschgeschäfte" zu bewegen.

Während das Prinzip der Waffengleichheit auf der formellen Ebene durch die Konsensregelung gewahrt wird, lassen sich Ungleichgewichte zwischen den Akteuren auf der inhaltlichen Ebene kaum vermeiden. Die informationellen und personellen Ressourcen der Teilnehmer sind unterschiedlich groß; vor allem die Gewerkschaften und Umweltverbände haben große Probleme, ihre Positionen fachkompetent über die ganze Bandbreite der Arbeitsgruppen hinweg geltend zu machen. Hinzu kommt, daß vorhandene organisatorische Ressourcen aufgrund interner Prioritäten und Aufmerksamkeitsschwellen oft nicht voll ausgenutzt werden. Hier sind wieder die

²³ Das hier angesprochene Pareto-Kriterium ist also bei Regionalisierungsprozessen suboptimal. Vgl. dazu Scharpf 1992: 53 ff.

Gewerkschaften angesprochen, die nach unserem Eindruck noch gar nicht erfaßt haben, welche Einflußmöglichkeiten eine Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik mit sich bringt.

Die Untergliederung der Konferenz in Arbeitsgruppen könnte in diesem Punkt einen gewissen Ausgleich schaffen, weil sie den thematisch fokussierten Interessen und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Gruppen entgegenkommt. Die Umweltschutzverbände sind selbstverständlich vor allem an der Arbeitsgruppe "Natur- und Umweltschutz" interessiert; die Gewerkschaften steigen bevorzugt beim Thema "Qualifizierung" ein, wie man etwa am Beispiel der Regionalkonferenzen in NRW beobachten kann, und die Ostfriesische Landschaft widmet sich insbesondere kulturellen Fragestellungen. Dafür bleiben dann aber andere Themenbereiche unterbelichtet, weil es an der nötigen Professionalität fehlt. Insofern stellen sich dann doch wieder Frustrationen bei den Teilnehmern aus den gesellschaftlichen Gruppen ein.

Kehren wir noch einmal zu den oben erwähnten Bargaining-Prozessen zurück. Tausch- und Ausgleichsgeschäfte sind nötig, weil die in den Konferenzen getroffenen Entscheidungen in aller Regel nicht verteilungsneutral sind. Da keine Organisation ihren Mitgliedern bzw. ihrer Klientel über längere Zeit hinweg zumuten kann, eigene Interessen zugunsten des regionalen Ganzen zurückzustellen, müssen die Verlierer entschädigt werden. Etwa nach dem Motto: Wenn du dich für meine Fachhochschule einsetzt, werde ich dich bei der Erhaltung deiner kulturellen Einrichtung unterstützen. Oder: Wenn wir in dieser ökologischen Frage nachgeben, erwarten wir von euch, daß ihr nicht gegen jene Maßnahme im Bereich der wirtschaftsnahen Infrastruktur protestiert. Problematisch sind solche Prozesse nicht nur wegen des damit verbundenen Zeitaufwands, sondern vor allem deshalb, weil sie einen Grundbestand an gemeinsamen Situationsdeutungen und ein erhebliches Maß an Vertrauen voraussetzen. Man muß sich schließ-

lich über die erwarteten Verteilungswirkungen verständigen und darauf verlassen können, daß eigene Vorleistungen zu einem späteren Zeitpunkt vom Verhandlungspartner honoriert werden.²⁴

Inwieweit sind diese Voraussetzungen gegeben? Wie wir vorhin schon bei der Einschätzung der Konferenzergebnisse gesehen haben, liegen die Situationsdeutungen der Konferenzteilnehmer weit auseinander. Es gibt in dieser Hinsicht nicht nur eine Kluft zwischen den Vertretern der Gebietskörperschaften und der gesellschaftlichen Gruppen, sondern auch erhebliche Differenzen innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen selbst. Wir haben es offenbar mit einem Teilnehmerkreis zu tun, der von ganz unterschiedlichen Leitvorstellungen, Werten und Normen geprägt ist. Wie können die Akteure unter diesen Voraussetzungen überhaupt auf einen gemeinsamen Nenner kommen, z.B. beim Thema "Natur- und Landschaftsschutz", wo die Interessen der beteiligten Organisationen - Kommunen, Umweltschutzverbände, IHK - besonders hart aufeinanderprallen?

Nach unseren Beobachtungen werden die in der Konferenz auftauchenden Konflikte meist schon auf der Arbeitsgruppenebene ausgetragen (nicht etwa: bereinigt). Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, daß die in den Arbeitsgruppen mitwirkenden Personen oft der gleichen Profession angehören oder zumindest von ähnlichen inhaltlichen Interessen geleitet werden. Von daher fällt es ihnen nicht so schwer, sich auf eine gemeinsame Situationsdeutung zu verständigen. Zum anderen gibt es in den Arbeitsgruppen sicherlich einen Selbstzwang, divergierende Interessen zu berücksichtigen und ernstzunehmen. Unter dem Druck, ein konsensfähiges Produkt vorzulegen, bilden die Arbeitsgruppenergebnisse meist eine Kompro-

²⁴ Zur zentralen Bedeutung von vertrauensbildenden Prozessen für die Konstitution politischer Netzwerke vgl. Sabel 1993.

mißlinie ab, sodaß sich alle Teilnehmer "irgendwie" darin wiederfinden können oder doch zumindest nicht in ihren fundamentalen Interessen verletzt sehen.

Damit soll kein übertrieben harmonisches Bild des Regionalisierungsprozesses gezeichnet werden. Entscheidungen werden nämlich auch dadurch "erleichtert", daß die gesellschaftlichen Gruppen nicht über die nötigen Ressourcen verfügen, um fachkompetent in allen Arbeitsgruppen mitzuarbeiten. Meist sind es ja nur wenige Personen, die schließlich für die Formulierung der Ergebnisse verantwortlich zeichnen. So kommt es, daß viele Konferenzentscheidungen eindeutig die Handschrift einer bestimmten Organisation oder eines bestimmten Verbandes tragen. Demgegenüber haben jene Organisationen, die es in den Arbeitsgruppen an Fachkompetenz und Engagement fehlen lassen, von vornherein nur geringe Chancen, auf die Arbeitsgruppenergebnisse Einfluß zu nehmen. Dies ist auch nicht durch forsches Auftreten im Koordinierungsausschuß wettzumachen: Wer in den Arbeitsgruppen schweigt, kann sich später nicht mehr überzeugend auf das Konsensgebot berufen und eine stärkere Berücksichtigung der eigenen Interessen einklagen.

Obwohl die Strukturkonferenz über wirkungsvolle Mechanismen der Konfliktregelung und Konsensbildung verfügt, gibt es verschiedene Themenfelder, an die man sich bisher nicht herangetraut hat. Dies gilt z.B. für das weite Feld der Wirtschaftsförderung. Überhaupt fehlen alle Themen, die unter dem Gesichtspunkt der lokalen Verteilung von Nutzen und Belastungen prekär sind. Dabei sind es offenbar nicht so sehr die Hauptverwaltungsbeamten, sondern die Politiker, die als Sachwalter lokaler Interessen auftreten. Dies folgt schon aus der Logik demokratischer Repräsentation: Die Politiker sind nicht der Region in ihrer Gesamtheit verantwortlich, sondern ihrer lokalen Klientel, die sie in ihr Amt gewählt hat, um lokale Interessen zu vertreten.

An dieser Stelle muß allerdings nochmals differenziert werden. Es ist ja nicht so, daß Verhandlungsprozesse, die lokale Belange berühren, gänzlich ausgeschlossen sind. Dann könnte es so etwas wie Strukturkonferenzen nicht geben. Ausgeklammert werden nur jene Bereiche, in denen ein Tauschhandel indiskutabel scheint, weil fundamentale Interessen einzelner Akteure berührt werden. Dies gilt z.B. für das Abfallproblem, das bisher trotz seiner regionalen Relevanz nicht von der Konferenz aufgegriffen worden ist.

Strukturpolitisch relevante Themen eignen sich demnach nur dann für die Konferenzarbeit, wenn die Konferenzteilnehmer über den nötigen Handlungsspielraum verfügen, um sich auf Kompromisse und Paketlösungen einzulassen. Deshalb war es sinnlos, Stat-Oil oder die Emsvertiefung zum Thema zu machen; die Umweltschutzverbände hätten eine gegen sie gerichtete Mehrheitsentscheidung nicht mittragen können. Deshalb war es bisher auch nicht möglich, zentrale wirtschaftspolitische Fragen wie etwa die Hafenkonzurrenz zwischen Emden und Wilhelmshaven in die Konferenz einzuführen.

Was wird nun aus den Themenfeldern, die sich konferenzintern nicht bearbeiten lassen? Zum einen werden sie wieder nach "oben" delegiert und der Landesregierung zur Entscheidung überlassen. In diesen Fällen ist jedenfalls das Kalkül der Landesregierung, die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik für eine Konfliktverlagerung auf die regionale Ebene zu nutzen, nicht aufgegangen. Zum anderen ist eine Tendenz zur Verlagerung der Entscheidungsprozesse auf die Verwaltung zu erkennen. Konfliktreiche Themen werden im kleinen Kreis der Oberkreis- bzw. Oberstadtdirektoren bearbeitet, d.h. unter Ausschluß der gesellschaftlichen Gruppen, teilweise auch unter Ausschluß der Politiker. Der Nachteil dieser Entwicklung ist nicht nur, daß sich in der Konferenz eine Zweiklassengesellschaft etabliert (mit allen Konsequenzen für die Motivation der anderen Teilnehmer), sondern

auch, daß sich die Konferenz eines Teils ihrer Legitimation beraubt. Denn es war ja gerade der demokratietheoretische Sinn der Strukturkonferenz, alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen an den regionalpolitischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Zugleich stellt sich natürlich auch die Frage nach der Effizienz der Strukturkonferenz. Inwieweit kann sie überhaupt zu einer Förderung endogener Entwicklungspotentiale beitragen, wenn zentrale strukturpolitische Themenfelder ausgeblendet werden? Die jetzt anlaufende Diskussion über das regionale Leitbild kann hier unter Umständen einen Schritt weiterführen, jedenfalls dann, wenn sie von allen Konferenzmitgliedern ernst genommen und nicht nur als legitimierendes Mäntelchen der Konferenzarbeit benutzt wird. Zum einen nötigt sie die Teilnehmer, ihre Werte, Normen und Situationsdeutungen offenzulegen und für die anderen verständlich zu machen; insofern kann sie zu einer Erweiterung des Spielraums für Verhandlungsprozesse und Kompromißlösungen beitragen. Zum anderen macht sie eine Einbeziehung der bisher ausgegrenzten Themenfelder erforderlich; insofern ist auch unter diesem Gesichtswinkel eine Verbesserung der Effizienz der Konferenzarbeit zu erhoffen.

Allerdings sollte man zu Beginn einer Leitbilddiskussion nicht zuviel erwarten. Je kleiner der erarbeitete Bestand an Gemeinsamkeiten, je lückenhafter das Netzwerk der Akteure, je geringer das Vertrauen zwischen den Konferenzteilnehmern, desto geringer auch die Chancen für die Erarbeitung eines Leitbildes, das diesen Namen verdient und als handlungsleitende Vision der zukünftigen Regionalentwicklung eingesetzt werden kann. Damit soll die Leitbilddiskussion keineswegs als Unsinn denunziert werden. Die regionalen Leitbilder und Entwicklungskonzepte sind zwar in der Anfangsphase oft enttäuschend unverbindlich und austauschbar, stehen jedoch nicht ein für allemal fest, sondern müssen entsprechend den sich ändernden

Rahmenbedingungen und entlang interner Konflikt- und Konsenslinien in einem permanenten Diskussionsprozeß fortgeschrieben und angepaßt werden.

Zu Beginn eines Kooperationsprozesses sind Leitbilder notwendigerweise konfliktbereinigt, weil die Akteure erst spezifische Formen der Konfliktregelung und Konsensfindung erarbeiten müssen, die dann ihrerseits in den Prozeß der Leitbildformulierung eingehen können. So sieht z.B. der erste Entwurf der Strukturkonferenz Ost-Friesland noch bedeutende Entwicklungschancen für die Hafenvirtschaft in der Region, während die Perspektiven der Automobilindustrie ausgeblendet werden. Hier wäre "eigentlich" eine kritischere Einschätzung der Wettbewerbssituation notwendig, die auch eine Bestimmung des Verhältnisses zwischen den Häfen in Emden und Wilhelmshaven einschließen müßte. Offenbar ist es im gegenwärtigen Stadium der Kooperation nicht möglich, derartige Konfliktpotentiale zu benennen und im Rahmen einer Leitbilddiskussion auf den Punkt zu bringen. Konfliktorische Leitbilder, die fundamentale Interessen der regionalen Akteure berühren, wären provokante Aufforderungen, die angestrebte Kooperation aufzukündigen und zur althergebrachten "Kirchtumspolitik" zurückzukehren.

Dies ist wohl erst in einem längeren Kooperationsprozeß korrigierbar, der gerade durch die Leitbilddiskussion vorangetrieben wird. Das einmal akzeptierte, d.h. in Abstimmungsprozessen gefundene Leitbild liefert sozusagen den nötigen "Klebstoff", um das zwischen den Akteuren installierte Netzwerk zu stabilisieren. Denn es erhöht die Verbindlichkeit und Verpflichtung, sich auf regionale Kooperationsprozesse einzulassen. Der Klebstoff hält um so besser, je genauer er die aktuelle Konflikt- und Konsensfähigkeit der an der Konferenz beteiligten Akteure widerspiegelt.

6 Zielperspektiven

Bei unseren Gesprächen mit Konferenzteilnehmern haben wir vor kurzem einen prominenten Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften nach der zeitlichen Perspektive der Strukturkonferenz Ost-Friesland gefragt. Seine Antwort fiel recht skeptisch aus. Er war sich nicht sicher, ob die Konferenz in ihrer bisherigen Form - also unter Einschluß der gesellschaftlichen Gruppen - die nächsten Jahre überstehen wird. Offenbar wird die Krise des auf gesellschaftliche Partizipation angelegten Regionalisierungsmodells auch von kommunaler Seite aufmerksam registriert.

Die Gründe für die Unzufriedenheit der Umweltverbände und der Gewerkschaften haben wir schon zum Teil genannt: zunächst einmal die ungenügende Ausstattung mit Ressourcen und Kapazitäten, sodann der nicht ganz unberechtigte Eindruck, daß die Kommunen alle wichtigen Entscheidungen unter sich ausmachen, schließlich auch der Ärger, daß Arbeitsgruppenergebnisse nicht umgesetzt werden, sondern in den Schubladen der Ministerien schmoren. Man wird sich allerdings auch fragen müssen, ob die gesellschaftlichen Gruppen selbst genügend für eine Mitwirkung an regionalpolitischen Entscheidungsprozessen gerüstet sind. Eine Alles-oder-Nichts-Strategie, wie wir sie bei manchen Umweltgruppen beobachten können, ist offenbar mit Kooperationsprozessen unvereinbar. Die Konferenzarbeit läßt sich nur dann erfolgreich bewältigen, wenn die verschiedenen Akteure aus Politik und Gesellschaft auf eine unbedingte Durchsetzung eigener Interessen und Ziele verzichten und sich für Kompromisse öffnen, die - zumindest auf längere Sicht - für alle Beteiligten vorteilhaft sind. Wenn diese Fähigkeit zum Kompromiß nicht vorhanden ist, können Engagement und Begeisterung schnell in Wut und Enttäuschung umschlagen. Damit sind Konferenzen allerdings nicht zwangsläufig zum Scheitern verurteilt. Im Gegenteil: Als institutionalisierte Form regionaler Selbstorganisation machen sie Lernprozesse möglich,

die den jeweiligen Teilnehmern - Personen wie auch Organisationen - die Chance eröffnen, ihre eigene Sichtweise selbstkritisch zu hinterfragen.

Strukturkonferenzen sind auf Dauer angelegt. Man kann sie als Positiv-Summen-Spiele betrachten, bei denen die Teilnehmer nur gewinnen können, wenn sie bereit sind, über ihren unmittelbaren Interessenhorizont hinauszublicken und ihre Kompetenz in die verschiedenen Arbeitsgebiete einzubringen. Hier gibt es sicherlich Probleme bei einzelnen Konferenzmitgliedern. Die Gewerkschaften klagen z.B. darüber, daß sich die Konferenz vorrangig mit dem Ausbau und der Erhaltung der wirtschaftsnahen Infrastruktur befaßt und Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik außer Acht läßt. Dies ist zwar richtig; man sollte aber nicht vergessen, daß die strukturpolitischen Themen der Konferenz immer auch beschäftigungs- und sozialpolitische Aspekte einschließen und damit aus gewerkschaftlicher Sicht relevant sind. Im übrigen gibt es ja auch Themenfelder, wo Struktur- und Beschäftigungspolitik ineinander übergehen, man denke nur an den Zweiten Arbeitsmarkt. Hier müßten die Gewerkschaften - im eigenen Interesse, aber auch im Interesse der Region - auf eine Erweiterung des von der Konferenz bearbeiteten Themenkatalogs drängen.

Abschließend möchten wir auf einige Bedingungen hinweisen, die für die Stabilisierung der Konferenzarbeit erforderlich sind:

1. Die Strukturkonferenzen müssen **flexibel** auf unterschiedliche ökonomische, soziale und ökologische Rahmenbedingungen reagieren. Dies betrifft zum einen die Teilnehmerstruktur, d.h. die Frage, welche Gebietskörperschaften, gesellschaftlichen Gruppen und Institutionen in welchem Verhältnis an den Arbeits- und Entscheidungsprozessen beteiligt werden. So zeigen z.B. Struktur und Niveau der Arbeitslosigkeit in Ost-Friesland, wie dringlich es ist, die Arbeitsverwaltung in den Prozeß der

Regionalisierung zu integrieren. Dies betrifft zum anderen aber auch die inhaltliche Arbeit in den Konferenzen. Je höher etwa der Grad der Umweltbelastung, um so größer die Notwendigkeit, ökologische Aspekte in den Mittelpunkt der Konferenzarbeit zu rücken.

2. Die Konferenzen sind Orte, an denen problembezogenes, kooperatives **Lernen** möglich wird. Die Notwendigkeit der Kooperation ergibt sich aus der Dringlichkeit und Komplexität der zu lösenden Aufgaben. Die Form der Kooperation muß einerseits der Problemlage entsprechen, andererseits muß sie in den Konferenzen selbst entwickelt werden. Der Lernprozeß speist sich zunächst einmal aus den Erfahrungen, die im Prozeß der Konsensfindung, Konfliktregelung und Vertrauensbildung gemacht werden. Dann aber auch aus der Nutzung "fremden" Expertenwissens, das dann wieder in die eigene Organisation eingespeist wird. Wie haben dies vorhin den "Prozeßnutzen" der Regionalisierung genannt.

Die Konferenzen machen bereits heute erhebliche **Synergieeffekte** möglich. Fraglich ist allerdings, ob diese Effekte allen Teilnehmern gleichermaßen zugutekommen bzw. von deren Klientel als nützlich erkannt und anerkannt werden. Daraus ergeben sich zwei Schlußfolgerungen: Zum einen müssen sich die Konferenzen um handfeste inhaltliche Erfolge und um eine "gerechte" Verteilung der Kooperationsergebnisse bemühen, damit eine weitere Mitarbeit der gesellschaftlichen Gruppen sichergestellt wird. Wie wir oben gesehen haben, könnte die Strukturkonferenz Ost-Friesland schon an dieser Klippe scheitern. Zum anderen hängt die Zukunft der Konferenzen davon ab, ob es den Teilnehmern gelingt, ihre Erfahrungen im Umgang mit den anderen Organisationen und ihr Wissen um die Kooperationsvorteile an die eigene Basis weiterzugeben. Hier werden weitere Defizite des Regionalisierungsprozesses sichtbar. Die Vertreter der

Gebietskörperschaften beschränken sich beim Informationstransfer zu ihren kommunalen Gremien auf das Notwendigste, obwohl sie über einen eingespielten, funktionstüchtigen Apparat verfügen und von daher für einen breiteren politischen Dialog gerüstet wären. Den anderen gesellschaftlichen Gruppen fehlen sowohl Mittel als auch funktionsfähige Organisationsstrukturen, um den Informationsfluß zwischen Konferenzvertretern und Basis zu gewährleisten. Die Umweltverbände bilden keine homogene Einheit und sind zudem bei ihrer Konferenzarbeit auf das ehrenamtliche Engagement einzelner Mitglieder angewiesen. Der DGB andererseits kann zwar auf einen bescheidenen hauptamtlichen Apparat zurückgreifen, ist aber als "Dachverband" überfordert, die verschiedenen Einzelgewerkschaften und deren Mitglieder in den regionalen Dialog einzubinden. Dies gilt auch für die Vertreter der IHK, denen es bisher nicht gelungen ist, ihre Konferenzerfahrungen in die Betriebe hinein zu vermitteln.

3. Obwohl die Konferenzen faktisch (nicht rechtlich) über weitreichende regionale Entscheidungsmöglichkeiten verfügen, besitzen sie keine eigenständige demokratische **Legitimation**. Deshalb sind sie gezwungen, ihre Arbeitsweise und ihre Ergebnisse vor sich selbst zu problematisieren und zu rechtfertigen. Die Konferenzen müssen also Vorkehrungen treffen, um sich **reflexiv** auf die vor ihnen liegenden Zukunftsaufgaben einzustellen. Weder dürfen sie zu einem effizienten Club der "Macher" zusammenschrumpfen, noch dürfen sie sich in einen "Runden Tisch" verwandeln, bei dem der Dialog um seiner selbst willen geführt wird. In beiden Fällen würde der Sinn der regionalen Selbstorganisation verfehlt. Ähnliche Legitimationsprobleme stellen sich für die in den Konferenzen vertretenen Organisationen. Sie können ihre Mitwirkung an regionalpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen nur dann rechtfertigen, wenn sie ihr Engagement nicht nur auf

die Verfolgung eigener Interessen gründen, sondern gegebenenfalls auch bereit sind, für die Bewältigung kollektiver Aufgaben einzutreten. Dabeisein und kritisch beobachten genügt auf keinen Fall.

4. Angesichts des wachsenden Problemdrucks müssen die Konferenzen lernen, ihre **Konfliktfähigkeit** zu erhöhen - sowohl intern, als auch gegenüber der organisatorischen Basis der Mitglieder. Dies bedeutet vor allem eine Erweiterung des Themenkatalogs. Abfallbeseitigung, Energieversorgung, Konzentration von Verwaltungseinheiten, Kultur-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sind Aufgaben, die bei knappen Mitteln nur noch kollektiv bewältigt werden können. Je größer das Konfliktpotential, desto mehr sind Kooperationsprozesse auf Vertrauensbildung und Kompromisse angewiesen.

Bisher werden Konflikte meist durch **Externalisierung** bewältigt. Die Landesregierung versucht, die Konferenzen in die Pflicht zu nehmen; die Konferenzen geben die Verantwortung wieder nach oben zurück. Wir kennen das schon aus dem 'Schwarze Peter-Spiel' bei der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, wo sich Bund, Bundesanstalt für Arbeit und Gemeinden wechselseitig die Last der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zuschieben. Der Gewinn, der sich aus einer Konfliktregelung durch Verhandlungen ergibt, muß prinzipiell einer Lösung nach dem Prinzip des 'Schwarzen Peters' vorgezogen werden. Denn Verhandlungen setzen auf selbstorganisiertes Lernen, während Externalisierung die bestehenden Strukturen festschreibt, die sich doch schon längst als unhaltbar erwiesen haben.

Literatur

- BLÖCKER, A./LOMPE, K. 1994: Die Regionalisierung von Ökonomie und Politik in Südostniedersachsen, in: Kilper, H. (Hrsg.) 1994: Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke (Dokumentation des Workshops am 22.4.1994 im Institut Arbeit und Technik), Gelsenkirchen, 40 ff.
- DANIELZYK, R. 1994: Regionalisierung der Ökonomie - Regionalisierung der Politik in Niedersachsen: Zur Aktualität geographischer Regionalforschung, in: Berichte zur deutschen Landeskunde 68 (1994), 85 ff.
- DANIELZYK, R./KRÜGER, R. 1994: Region Ostfriesland? Zum Verhältnis von Alltag, Regionalbewußtsein und Entwicklungsperspektiven in einem strukturschwachen Raum, in: Lindner, R. (Hrsg.) 1994: Die Wiederkehr des Regionalen. Über neue Formen kultureller Identität, Frankfurt a.M./New York, 91 ff.
- EFAS 1992: ZIN am Scheideweg. Zwischenbilanz und Vorschläge zur Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Bochum.
- FORTH, Th. P./WOHLFAHRT, N. 1992: Politische Regionalisierung - zur Paradoxie eines modernen Diskurses, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3 (1992), 556 ff.
- FÜRST, D. 1993: Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? in: Die Öffentliche Verwaltung, H. 13 (Juli 1993), 552 ff.
- FÜRST, D. 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung, in: Raumforschung und Raumordnung 52 (1994), 184 ff.
- GROTH, Th./KRAFFT, A./NABER, G./RAHMANN, U. 1993: Quo Vadis Ostfriesland? Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Arbeitsamtsbezirk Emden, Oldenburg.

- HEINZE, R. G./VOELZKOW, H. 1991: Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, B. (Hrsg.) 1991: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen "dezentraler" Politik (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22), Opladen, 461 ff.
- HESSE, J.J./BENZ, A./BACKHAUS-MAUL, H. 1991: Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel "Zukunftsinititative Montanregionen", Baden-Baden.
- HIRSCHENAUER, F. 1994: Indikatoren zur Neuabgrenzung des regionalpolitischen Fördergebiets 1993, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 27 (1994), 108 ff.
- HUEBNER, M./KRAFFT, A./ULRICH, G. 1992: Beschäftigung und Infrastruktur auf der "Ostfriesischen Halbinsel", Oldenburg.
- HUEBNER, M. 1994: Entwicklungschancen dezentraler Kooperation: Regionalisierung der Regionalpolitik am Beispiel des Regionalverbandes Südniedersachsen e.V., in: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 1, 1994, 81 ff.
- IWG (Institut für Wirtschaft und Gesellschaft) Bonn 1989: Der Einfluß außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung - dargestellt an den Arbeitsamtsbezirken Leer und Balingen, Bonn.
- JESSEN, J./SIEBEL, W./SIEBEL-REBELL, Ch./WALTHER, J.-U./WEYRATHER, I. 1988: Arbeit nach der Arbeit. Schattenwirtschaft, Wertewandel und Industriearbeit, Opladen.
- JUNG, H.-U./SCHÄTZL, L. 1993: Atlas zur Wirtschaftsgeographie von Niedersachsen, Hannover.
- KLEMMER, P. 1987: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur". Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus,

in: Konrad Adenauer Stiftung 1987 (Hrsg.) 1987: Dezentralisierung des politischen Handelns III: Konzeption und Handlungsfelder, Melle, 299 ff.

KRAFFT, A./ULRICH, G. 1992: Chancen und Risiken regionaler Selbstorganisation, Opladen

KRAFFT, A./ULRICH, G. 1994: Die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in systemtheoretischer Perspektive, in: Kilper, H. (Hrsg.) 1994: Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke (Dokumentation des Workshops am 22.4.1994 im Institut Arbeit und Technik), Gelsenkirchen, 56 ff.

KRUSE, H. 1990: Reform durch Regionalisierung. Eine politische Antwort auf die Umstrukturierung der Wirtschaft, Frankfurt a. M./ New York.

LUHMANN, N. 1986: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen.

MIEGEL, M. 1991: Wirtschafts- und arbeitskulturelle Unterschiede in Deutschland. Zur Wirkung außerökonomischer Faktoren auf die Beschäftigung; eine vergleichende Untersuchung, Gütersloh.

MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, MITTELSTAND UND TECHNOLOGIE DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (MWMT) 1990: Handlungsempfehlungen regionale Entwicklungskonzepte.

NIEDERSÄCHSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, TECHNOLOGIE UND VERKEHR 1992: Thesen zur Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in Niedersachsen.

SABEL, Ch. 1993: Constitutional Ordering in Historical Context, in: Scharpf, F. W. (ed.) 1993: Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to

the Study of Governance Institutions, Frankfurt a. M./
Boulder, Col., 65 ff.

SCHARPF, F. W. 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A./Scharpf, F. W./Zintl, R. 1992: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a. M./New York, 51 ff.

ULRICH, G. 1994: Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht, Opladen.

VOELZKOW, H. 1994: Die Regionalisierung der Strukturpolitik und neue Formen einer intermediären Interessenvermittlung, in: Kilper, H. (Hrsg.) 1994: Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke (Dokumentation des Workshops am 22.4.1994 im Institut Arbeit und Technik), Gelsenkirchen, 7 ff.

WANIEK, R. W. 1990: Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, Bochum.

WIESENTHAL, H. 1994: Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation (Arbeitsgruppe AG TRAP 94/10), Berlin.

*Die Autoren***ALEXANDER KRAFFT (1939)**

Seit 1974 Universitätsprofessor für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Bildungsforschung

Studium der Wirtschaftswissenschaften und Soziologie an den Universitäten Freiburg und Basel. Promotion 1968 in Wirtschaftswissenschaft.

1964-1968 wissenschaftlicher Assistent am Institut für angewandte Wirtschaftsforschung der Universität Basel. 1968-1973 wissenschaftlicher Assistent für Wirtschaftspolitik an der Universität Regensburg.

Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik.

GÜNTER ULRICH (1949)

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

Studium der Politikwissenschaften, Germanistik und Geschichte.

1993 Promotion im Fach Soziologie.

Seit 1986 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut mit dem Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik.